

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**GABRIEL TELÉCIO FIRMINO**

**A PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM RAZÃO DE SENTENÇA PENAL  
CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO**

**JOÃO PESSOA  
2018**

**GABRIEL TELÉCIO FIRMINO**

**A PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM RAZÃO DE SENTENÇA PENAL  
CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito de João Pessoa do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito parcial  
da obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Ms. Renato César Carneiro

**JOÃO PESSOA  
2018**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

F525p Firmino, Gabriel Telecio.

A PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM RAZÃO DE SENTENÇA  
PENAL CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO / Gabriel  
Telecio Firmino. - João Pessoa, 2018.  
47 f.

Orientação: Renato César Carneiro.  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Parlamentar. 2. Perda do Mandato. 3. Condenação  
penal. 4. Artigo 55 da Constituição. I. Carneiro,  
Renato César. II. Título.

UFPB/CCJ

**GABRIEL TELÉCIO FIRMINO**

**A PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR EM RAZÃO DE SENTENÇA PENAL  
CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito de João Pessoa do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito parcial  
da obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Dr. Renato César Carneiro

**DATA DA APROVAÇÃO: 12 DE NOVEMBRO DE 2018**

**BANCA EXAMINADORA:**



**Prof. Dr. RENATO CÉSAR CARNEIRO  
(ORIENTADOR)**



**Prof. Dr. MARCELO WEICK POGLIESE  
(AVALIADOR)**



**Prof. Dr. JOÃO EDUARDO CARDOSO LOURENÇO  
(AVALIADOR)**

## RESUMO

Este trabalho teve por objetivo principal, a análise da forma pela qual se dá a perda do mandato dos parlamentares após condenação transitada em julgado valendo-se do método hipotético-dedutivo. Foram analisados a forma de exercício dos direitos políticos, bem como as formas de perda e suspensão dos mesmos. O trabalho também buscou tratar dos variados entendimentos do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, ao julgar o caso do Mensalão, da sua 2ª Turma, ao decidir pela perda do mandato a depender do tempo de condenação a regime fechado e o entendimento da 1ª turma no sentido da necessidade de votar-se o tema na Casa do Deputado Federal ou Senador para que ocorra efetiva perda do mandato. Tratou o trabalho ainda, das tentativas do Poder Legislativo de pacificar o entendimento jurisprudencial de forma a garantir maior segurança jurídica quando da interpretação das normas jurídicas. Por fim, um estudo dos dispositivos constitucionais também se fez necessário para buscar compreender o texto constitucional em sua unidade.

**Palavras-chave:** Parlamentar. Perda do Mandato. Condenação penal. Artigo 55 da Constituição.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	5
<b>2 HIPÓTESES DA PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO</b>	8
2.1 DIREITOS POLÍTICOS	8
2.2 HIPÓTESES DE PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	11
2.3 PERDA DO MANDATO ELETIVO POR CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO	3
3 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS A DIVERGENTE CONSTITUCIONAL	16
<b>3 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS FRENTE A DIVERGÊNCIA CONSTITUCIONAL</b>	21
3.1 AÇÃO PENAL N.470/MG (MENSALÃO)	22
3.2 AÇÃO PENAL N. 694/MT E 863/SP	26
3.3 AÇÃO PENAL N. 996	30
<b>4 PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO QUE BUSCAM ESCLARECER A APARENTE DIVERGÊNCIA</b>	33
4.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2013, NO SENADO (Nº 313/2013, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)	34
4.2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2017, NO SENADO	38
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	41
<b>REFERÊNCIAS</b>	43

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos políticos foram tradicionalmente definidos por Pimenta Bueno<sup>1</sup> como as prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. Dessa forma se depreende que os Direitos Políticos abrangeriam o conjunto de regras de exercício da soberania popular, conforme descrito no caput do artigo 14 da Constituição Federal de 1988.

Uma sentença criminal condenatória transitada em julgado produz diversos efeitos, divididos pela doutrina penalista em efeitos principais e secundários. O efeito principal seria fixar a pena, já os efeitos secundários adviriam da fixação da pena, e encontram previsão nos artigos 92 e 93 do Código Penal. Esses artigos dispõem que também são efeitos da condenação, a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo. Mandato eletivo que pode ser conceituado como o poder político outorgado pelo povo, direta ou indiretamente, a um cidadão por meio do voto e com prazo determinado para que governe a Nação, Estado ou Município, ou represente nas respectivas assembleias.

O artigo 55 da Constituição Federal de 1988 coloca, porém, a perda dos direitos políticos dentre as causas automáticas de perda do mandato eletivo de Deputados e Senadores, enquanto que para a perda do mandato por condenação criminal transitada em julgado, seria necessária antes julgamento a ser realizado pela Casa do parlamentar. Tal divergência, entretanto, é apenas aparente, visto que o princípio da unidade da Constituição obriga ao intérprete considerar a Constituição como um todo unitário, harmonizando as normas aparentemente conflitantes no momento de sua concretização.

No presente estudo, buscou-se avaliar a forma pela qual se daria a perda do mandato político de Deputados e Senadores após a condenação criminal transitada em julgado. Objetivou-se para tanto, analisar o texto constitucional buscando-se compreender a vontade do legislador, observar as decisões jurisprudenciais pretéritas, o entendimento seguido pelos magistrados e suas fundamentações.

---

<sup>1</sup> BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958. P. 459.

Tal questão é de vital importância para a regular democracia brasileira, visto que divergências de interpretações entre os as turmas da corte suprema do país é causa de extrema insegurança jurídica. A importância da questão aumenta ainda mais nos últimos anos visto que o Brasil, assim como outros países ocidentais experimentaram o tradicionalmente chamado "judicialização de questões políticas", ou seja, a transferência aos tribunais brasileiros, questões que afetam diretamente os poderes executivo e legislativo.

Para análise da divergência acerca do modo como deveria se dar o afastamento dos parlamentares após sua condenação criminal transitada em julgado, a metodologia quanto a abordagem se fez através do método hipotético-dedutivo. Já em se tratando dos métodos de procedimento, a pesquisa se deu através dos métodos histórico, de forma a compreender a evolução do instituto e a forma a qual ele se tornou o que é atualmente e a técnica de pesquisa bibliográfica, isto é, analisando-se a legislação pura, a doutrina que buscou tratar do tema e por fim, jurisprudencialmente, a forma de interpretação dos juízes conforme as peculiaridades de cada caso.

A pesquisa se dividiu em três capítulos. O primeiro capítulo faz uma análise dos direitos políticos, bem como trata das hipóteses de perda e suspensão desses direitos. Por fim, analisando a perda do mandato eletivo por condenação criminal transitada em julgado e o tratamento que lhe é dado, tanto pela Constituição, quanto pelo Código Penal.

O segundo capítulo dedica-se exclusivamente a análise dos principais entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Inicialmente analisa-se a Ação Penal nº 470/MG (Mensalão), na qual o STF decide em plenário pela perda automática do mandato dos parlamentares. Após analisam-se as ações 694/MT e 863/SP da Segunda Turma do STF, vinculando a perda do mandato a quantidade de dias em regime fechado ao qual o parlamentar foi condenado. E por fim, a Ação Penal 996 da Primeira Turma do STF, no sentido de que a perda do mandato do parlamentar não se daria de forma automática, devendo ser decretada após votação do Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

O capítulo final tratou das Propostas de Emenda à Constituição que buscam esclarecer a aparente divergência e trazer maior segurança jurídica ao



passo que unifica as decisões divergentes sobre o tema. A saber a PEC nº 18 de 2013 de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos e a PEC nº 36 de 2017 de autoria do Senador Romário, que buscava tornar automática a perda do mandato para os crimes descritos na Lei da Ficha Limpa.

## **2 HIPÓTESES DA PERDA DO MANDATO PARLAMENTAR EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO**

### **2.1 DIREITOS POLÍTICOS**

Em seu artigo 2º, a Constituição Brasileira de 1988 instituiu um modelo de separação dos poderes idealizado por Montesquieu em 1748, e sob o qual se basearam a maioria das formas de Estado do ocidente. Seguindo a tradicional doutrina, a Carta de 1988 estabelece, expressamente, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2.º); vedando-se, porém, a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a separação dos Poderes (art. 60, § 4.º, III), significa dizer, confere natureza de cláusula pétrea ao princípio da separação dos Poderes, ou princípio da divisão orgânica das funções do Estado.

Porém, no decorrer da história, essa ideia inicial de uma separação rígida dos Poderes foi gradativamente sendo substituída por uma proposta mais flexível, garantindo uma maior coordenação e harmonia entre os poderes. Dessa forma, cada poder passou a desempenhar não só suas funções próprias, mas também de modo acessório, funções que em princípio, seriam características de outros dos Poderes.

Esse modelo - separação de Poderes flexível - foi o adotado pela Constituição Federal de 1988, de sorte que cada um dos Poderes não se limita a exercer as funções estatais que lhe são típicas, mas também desempenha funções denominadas atípicas, isto é, assemelhadas às funções típicas de outros Poderes. Assim, tanto o Judiciário quanto o Legislativo desempenham, além de suas funções próprias ou típicas (respectivamente, jurisdicional e legislativa), funções atípicas administrativas, quando, por exemplo, exercem a gestão de seus bens, pessoal e serviços. Por outro lado, o Executivo e o Judiciário desempenham função atípica legislativa (este, na elaboração dos regimentos dos tribunais; aquele, quando expede, por exemplo, medidas provisórias e leis delegadas). Finalmente, o Executivo e o Legislativo exercem além de suas funções próprias, a função atípica de julgamento (o Executivo, quando profere decisões nos processos administrativos; o Legislativo, quando julga

autoridades nos crimes de responsabilidade, na forma do art. 52, I, II, e parágrafo único, da Constituição)"<sup>2</sup>

Assim sendo, com a finalidade de assegurar a liberdade do poder legislativo, a constituição institui o que ficou chamado de "Estatuto do Congressista", e abrange diversas imunidades previstas nos artigos 53, 54, 55 e 56 Seção V, Título IV da Constituição de 1988. Dentre elas, a prerrogativa de foro funcional, a inviolabilidade das opiniões dos parlamentares e a forma com que se dará a perda do mandato parlamentar. Tais artigos buscam tornar a aplicação das normas gerais aos parlamentares, excepcional, pois lhes garantem, em razão do exercício do mandato, algumas vantagens que o cidadão comum não possui, a exemplo das imunidades material e formal, enquanto a primeira isenta o parlamentar das responsabilidades civil e penal pela expressão de suas opiniões, a segunda garante a este o direito de não ser preso salvo em flagrante de crime inafiançável.

Estatuto Congressista assim sendo, seria um conjunto de normas trazidas pela Constituição Federal com o escopo de assegurar o livre exercício da atividade legiferante pelo Congresso, sem que exista o perigo dos outros poderes, tentarem nele interferir.

Nesse sentido, salienta Paulo Gustavo Gonet Branco:

A imunidade não é concebida para gerar um privilégio ao indivíduo que por acaso esteja no desempenho de mandato parlamentar; tem por escopo, sim, assegurar o livre desempenho do mandato e prevenir ameaças ao funcionamento normal do Legislativo.<sup>3</sup>

Tal imunidade protege não apenas ao parlamentar, mas também o próprio povo que por ele é representado, ou seja, a coletividade como um todo, visto que o cidadão tem interesse que seu representante democraticamente eleito, atue na defesa dos seus interesses, fazendo uso para tanto da liberdade que foi garantida a este parlamentar pela constituição. Como salientou Paulo Gustavo Gonet Brando, tal imunidade protege também o legislador, das arbitrariedades ou interferências diretas dos poderes, judiciário e executivo.

Conforme define Bobbio<sup>4</sup>, poder político caracteriza-se pelo uso (efetivo ou potencial) da força, da coerção, com exclusividade em relação aos a outros

2 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**: Descomplicado. 23 ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 15-16 p.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 942.

4 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017. 29 p.

grupos que atuam num determinado contexto social. Assim sendo, denominam-se direitos políticos ou cívicos, as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobando-se neste, o direito de se participar, seja pelas vias diretas ou indiretas, do governo e das formas de organização, formação, comando e funcionamento do Estado.

O Capítulo IV, do Título II, da Constituição Federal ao tratar dos direitos políticos, determina que estes, disciplinam as diversas manifestações da soberania popular, as quais serão exercidas e se concretizarão através do sufrágio universal e do voto direto e secreto com igual valor para todos os votantes, pelo plebiscito, referendo e pela iniciativa popular.

Conforme salienta José Jairo Gomes:

As democracias contemporâneas assentam sua legitimidade na ideia de povo, na soberania popular exercida pelo sufrágio universal e periódico. Ao tempo em que o povo integra e fundamenta o Estado Democrático de Direito, é também objeto de suas emanações. Mas é bom frisar que essa integração ideológico-liberal não tem evitado uma pronunciada divisão de classes e uma forte exclusão social. É que a ordem capitalista contemporânea soube manter a esfera político-social bem separada da econômico-financeira. Prova disso é o fato de os mercados nem sempre se abalarem seriamente por eventuais crises políticas. Como resultado, tem-se uma pífia distribuição de rendas (que invariavelmente se concentra no topo), um grande número de pessoas alijadas dos subsistemas econômico, trabalhista, de saúde, educacional, jurídico, previdenciário, assistencial, entre outros. Ao contrário do que possa parecer, esse não é um problema restrito a países pobres, periféricos, pois também os ricos dele padecem.<sup>5</sup>

Dessa forma, pode-se perceber que os direitos políticos são instrumentos essenciais para a existência de formas de governo e Estado nas democracias contemporâneas, de forma que assentam a estas, legitimidade perante a população. Ainda assim, dissociada (ainda que não completamente) da ordem econômico-financeira.

Assim sendo direitos políticos nada mais são que o conjunto de regras e que disciplinam as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o caput do artigo 14 da Constituição Federal. Sendo direitos públicos subjetivos, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado.

---

5 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017. 31 p.

A pessoa detentora dos direitos políticos é chamada de cidadã, esta pode, pois, participar do processo governamental elegendo ou sendo eleito para cargos públicos. Esta cidadania é um atributo jurídico-político obtido pelo nacional a partir do momento em que se torna eleitor. Ou seja, cidadão é o indivíduo dotado de capacidade eleitoral ativa ou passiva, constituindo assim o vínculo político que liga o indivíduo ao Estado e que lhe atribui direitos e deveres de natureza política.

Vale aqui ainda diferenciar a cidadania da nacionalidade, visto que essa é o vínculo que se estabelece entre a pessoa e o território por meio da naturalização ou do nascimento. Portanto, enquanto a cidadania é o status ligado ao regime político, a nacionalidade já seria um status do indivíduo perante o Estado, podendo assim o indivíduo possuir nacionalidade (isto é, ser brasileiro), mas não ser cidadão (não estar em gozo da cidadania).

## 2.2 HIPÓTESES DE PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

A participação passiva no processo eleitoral além de exigir a observância das condições de elegibilidade e a não incidência nas causas de inelegibilidade, demanda ainda que o cidadão esteja no pleno exercício dos seus direitos políticos, conforme dispõe o artigo 14, §3º, II c/c art. 15 da Constituição Federal:

Art.15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I- Cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II- Incapacidade civil absoluta;
- III- Condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV- Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V- Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

A partir do disposto no artigo 15 fica claro que a constituição prevê como formas de privação dos direitos políticos a perda e a suspensão. Proibindo-se ainda a cassação desses mesmos direitos.

A cassação de direitos políticos foi amplamente utilizada durante o período do governo militar como uma tentativa de afastar da vida pública, os cidadãos que fossem opositores do regime. O Ato Institucional nº 1, por exemplo,

editado em 9 de abril de 1964, autorizava que houvesse a cassação dos mandatos dos membros do poder legislativo.

Vale ainda aqui lembrar que a Constituição Federal não chegou a tratar nem citar hipóteses de impedimentos, porém, a doutrina entende que possa-se dela cogitar, consistindo o impedimento em obstáculo à aquisição dos direitos políticos de maneira que a pessoa não chegaria a alcançá-los enquanto não fosse removido o óbice. Havendo impedimento, por exemplo, quanto ao absolutamente incapaz portar anomalia congênita, permanecendo nesse estado até que atingisse a idade adulta.<sup>6</sup>

A Constituição de 1967 separava os casos de suspensão dos casos de perda, sendo considerados o cancelamento de naturalização e a escusa de consciência, hipóteses de perda dos direitos políticos, enquanto as demais hipóteses haveriam de se tratar das modalidades de suspensão. Tal entendimento, inclusive, vem sendo entendido da mesma forma ainda nos dias atuais por parte da doutrina.

Tanto a perda quanto a suspensão dos direitos políticos podem vir a acarretar várias consequências jurídicas, a exemplo do cancelamento do alistamento eleitoral, exclusão do corpo de eleitores (CE, art. 71, II), o cancelamento da filiação partidária (LOPP, art. 22, II,) a perda do mandato eletivo (CF, art. 55, IV, §3º), a perda do cargo ou função pública (CF, art. 37, I, c.c. Lei nº 8.112/90, art. 5º, II e III), a impossibilidade de se ajuizar ação popular (CF, art. 5º, LXXIII), o impedimento para votar ou ser votado (CF, art. 14, § 3º, II) e para exercer a ação de iniciativa popular (CF, art. 61, §2º).

A Constituição Federal não tratou de apontar as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, ficando tal tarefa a cargo da doutrina, que através da análise da natureza, da forma e, principalmente, dos efeitos das mesmas, possibilitaram a diferenciação entre outros casos da perda e da suspensão de direitos políticos.

A perda dos direitos políticos configura a privação definitiva do exercício dos mesmos e ocorre nos casos de cancelamento da naturalização pelas sentenças transitadas em julgado, bem como pelas recusas de cumprir obrigações a todos imposta ou prestação alternativa nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição Federal.

O cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado em virtude de atividade nociva ao interesse nacional se encontra definida legalmente no

---

6 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017. 35 p.

artigo 12, §4º da Constituição. Como consequência desta perda, o indivíduo retorna à situação de estrangeiro perdendo os direitos políticos, visto que cidadania é um atributo daqueles que antes possuem a nacionalidade. Vale lembrar que apenas o poder Judiciário poderá decretar a perda dos direitos políticos por essa hipótese, através de disposição expressa do artigo 109, X, da Constituição Federal, ao tratar da competência da Justiça Federal.

Há ainda a perda dos direitos políticos através da escusa de consciência, posto que o artigo 5º, inciso VIII, prevê a impossibilidade de alguém ser privado por motivos de crença religiosa ou convicção filosófica ou política de recusar-se a cumprir uma obrigação legal a todos imposta, bem como houver se recusado a cumprir a prestação alternativa, fixada na lei. Dessa forma, para que aqui haja a perda dos direitos políticos deve haver o descumprimento de uma obrigação a todos imposta, bem como a recusa da realização de prestação alternativa fixada em lei<sup>7</sup>. Assim sendo, contrariamente à constituição anterior onde havia expressa previsão legal da competência do Presidente da República em decretar perda dos direitos políticos de cidadãos, a constituição atual silenciou optando por não fazê-lo a esse respeito.

Ainda vale aqui lembrar, que será que haverá também perda dos direitos políticos, quando da perda da nacionalidade administrativamente quando a pessoa vier a adquirir outra nacionalidade por naturalização voluntária. Dessa forma, torna-se esta pessoa estrangeira, não tendo mais, portanto, direitos políticos no Brasil. O mesmo ocorre nas hipóteses em que há a anulação judicial do procedimento de naturalização por vício de consentimento no ato jurídico (tal seja erro, dolo, coação, fraude ou simulação). Esses dois últimos casos, apesar de não se encontrarem taxativamente no artigo 15, são encontrados no decorrer da constituição, sendo satisfeito assim, a previsão legal de que a perdas dos direitos políticos, só podem ocorrer nos casos taxativamente expressos na Constituição.

Já as suspensões dos direitos políticos se caracterizam pela temporariedade da privação dos direitos políticos e ocorre nas hipóteses de:

---

<sup>7</sup> Caso não tenha sido editada lei regulamentando a prestação alternativa, não haveria aqui a possibilidade de o cidadão ter seus direitos políticos afastados em virtude da inércia estatal. Devendo-se assim, aguardar-se a edição de norma legislativa.

incapacidade civil absoluta, improbidade administrativa e por fim, através da condenação criminal com trânsito em julgado enquanto durarem seus efeitos.

Como bem se sabe, a sentença judicial produz diretamente os efeitos primários e indiretamente efeitos ditos secundários. A sentença judicial que decreta interdição tem como efeito primário a interdição em si, e como um dos efeitos secundários, a suspensão dos direitos políticos. Dessa forma basta-se a decretação de interdição do incapaz nos termos do Código Civil, para que ocorra a suspensão dos direitos políticos do interdito enquanto perdurarem os efeitos da interdição.

Já em se tratando da Improbidade administrativa, a Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º, prevê que os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, assim como a indisponibilidade dos bens, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário, na forma da lei, sem prejuízo da sanção penal cabível, reforçando-se assim, a previsão de suspensão dos direitos políticos previstos no artigo 15, V da Constituição Federal.

Vale ainda salientar, em se tratando da perda dos direitos políticos por improbidade administrativa, que a declaração de improbidade terá de ser via processo judicial, não podendo dar-se através de mero processo administrativo. Visto que a improbidade diz respeito à prática de ato que gere prejuízo ao erário público em proveito do agente. Cuidando-se de uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo.<sup>8</sup>

Todo e qualquer sentenciado que sofrer condenação criminal com trânsito em julgado estará com seus direitos políticos suspensos até que ocorra a extinção da punibilidade como uma consequência automática e inafastável da sentença penal condenatória.

Tal modalidade é tida como suspensão e não perda, pois os direitos políticos retornam com a ocorrência da extinção da punibilidade, podendo ser esta pelo cumprimento da pena ou por qualquer outra espécie prevista no Código Penal.

Segundo a Súmula 9 do TSE:

“A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente da reabilitação ou de prova de reparação de danos.”

---

8 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1332-1333 p.



Quanto à controvérsia sobre a subsistência ou não dos direitos políticos durante a vigência da suspensão condicional da pena (*sursis*), a regra do Código Penal é clara e não estende os efeitos do *sursis* às penas restritivas de direito, como é o caso da suspensão dos direitos políticos (CP, arts. 43, II, 47, I e 80), dessa forma resta inequívoco que a suspensão condicional da pena não interfere na suspensão dos direitos políticos enquanto efeito da condenação.<sup>9</sup>

Alexandre de Moraes enumera dentre os requisitos para a ocorrência dessa hipótese de suspensão dos direitos políticos a condenação criminal com trânsito em julgado e os efeitos da condenação criminal. Dispõe o jurista:

“O art. 15, inciso III, da Constituição Federal é auto-aplicável, sendo consequência direta e imediata da decisão condenatória transitada em julgado, não havendo necessidade de manifestação expressa a respeito de sua incidência na decisão condenatória e prescindindo-se de quaisquer formalidades. Assim, a condenação criminal transitada em julgado acarreta a suspensão de direitos políticos pelo tempo em que durarem seus efeitos, independentemente de estar em curso ação de revisão criminal. Não transitada em julgado a sentença condenatória, pode ser concedido o registro do candidato, uma vez que a suspensão dos direitos políticos prevista pelo inciso III, do art. 15, da Constituição Federal, ao referir-se ao termo “condenação criminal transitada em julgado” não distingue quanto ao tipo de infração penal cometida, abrangendo não só aquelas decorrentes da prática de crimes dolosos ou culposos, mas também as decorrentes de contravenção penal, independentemente da aplicação de pena privativa de liberdade, pois a *ratio* do citado dispositivo é permitir que os cargos públicos eletivos sejam reservados somente para os cidadão insuspeitos, preservando-se a dignidade da representação democrática.”<sup>10</sup>

Já em se tratando dos efeitos da condenação criminal, a suspensão dos direitos persistirá enquanto durarem as sanções impostas ao condenado, visto que conforme o artigo 15, inciso III da Constituição Federal, somente a execução da pena afasta a suspensão dos direitos políticos. Valendo ainda lembrar que a Constituição Federal de 1988 prevê que a suspensão dos direitos políticos em virtude de condenação criminal transitada em julgado se dá ainda que em curso o período de prova do *sursis*, conforme destacado pelo Supremo Tribunal Federal: “Em face do disposto no artigo 15, III, da Constituição Federal, a suspensão dos

---

9 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 670 p.

10 MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 273-274 p.

direitos políticos se dá ainda quando, com referência ao condenado por sentença criminal transitada em julgado esteja em curso o período da suspensão condicional da pena.”<sup>11</sup>

## 2.3 PERDAS DO MANDATO ELETIVO POR CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO

O mandato parlamentar é a forma pela qual os cidadãos de determinada sociedade são representados. É de extrema importância para o exercício da democracia moderna, visto que não seria possível para cada membro da população exercer diretamente seu direito político, e para isso, elegem-se representantes legitimados pelo processo eleitoral.

Dessa forma, a perda do mandato parlamentar não atinge apenas ao parlamentar em si, mas também a toda uma coletividade constituída de milhares de cidadãos, que através de uma escolha voluntária optaram por aquele parlamentar como representante dos seus interesses. Buscando proteger tanto o mandato em si, quanto essa coletividade de pessoas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu taxativamente as hipóteses em que o congressista poderia perder o mandato.

Tais hipóteses não admitem interpretação extensiva bem como não podem ser ampliadas pela legislação infraconstitucional. São elas:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

---

11 STF – Pleno – Rextr. Nº 179.502/SP – Rel. Min. Moreira Alves, *Diário da Justiça*, Seção I, 8 set. 1995, p. 28.389; STF – 1ª T. Rextr. Nº 418.876-7/MT – Rel. Min. Seppúlveda Percence, *Diário da Justiça*, 4 junho 2004 – Ementário nº 2154-4.

Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda deverá ser decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado federal, com maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, sendo assegurada ampla defesa.

Vale lembrar ainda, que nos casos dos incisos I, II e VI inicialmente tal perda se daria por votação na respectiva Casa do Congresso através do voto secreto dos parlamentares, porém, após a Emenda Constitucional nº 76/2013, a votação secreta foi abolida.

Lembre-mos que a regra geral, é no sentido de que a privação dos direitos políticos, inclusive na hipótese de condenação criminal transitada em julgado enquanto durarem os efeitos, engloba a perda do mandato parlamentar, determinando imediata cessação do seu exercício.

O §2º do artigo 55, porém, dispõe que os parlamentares federais, no exercício do seu mandato, que forem condenados criminalmente não perderão automaticamente o mandato, apenas ficarão impedidos de disputar novas eleições enquanto durarem os efeitos da decisão condenatória. A perda do mandato, como já foi dito, deverá ser decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal sendo assegurada ainda, a ampla defesa.

Porém, é neste ponto que se encontra grande divergência constitucional e jurisprudencial. Visto que os dispositivos constitucionais aparentemente são contraditórios, algo que não é concebível na legislação constitucional brasileira. Desta forma, há de se usar da hermenêutica, buscando a interpretação que melhor atenda às regras e princípios constitucionais.

Tal tema possui divergência inclusive no âmbito doutrinário. De um lado alega-se que a suspensão dos direitos políticos seria consequência direta da condenação criminal transitada em julgado, tornando-se assim, impossível o exercício do mandato parlamentar sem que haja o gozo dos direitos políticos. Por outro lado, alega-se que a Constituição Federal determina expressamente a deliberação da Casa legislativa a qual o parlamentar está vinculado (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) para que haja a perda do mandato. Havendo ainda uma terceira corrente que defenderia que a perda só seria automática, caso o Deputado ou Senador fosse condenado a uma pena de mais de 120 dias de regime

fechado, pois não estaria hábil a comparecer a quantidade mínima de sessões legislativas determinadas pela Constituição.

Os artigos aparentemente contraditórios seriam o que trata da perda dos direitos políticos:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...)

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

Bem como que trata das formas de perda do mandato parlamentar:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Dessa forma, quando Deputados ou Senadores deixarem de comparecer a um terço das sessões deliberativas ordinárias das Casas, ou quando assim for determinado pela Justiça eleitoral, ou ainda quando tiverem seus direitos políticos perdidos ou suspensos, a Mesa deverá apenas declarar a perda do mandato.

O procedimento previsto no §2º, aplicável aos casos dos incisos I, II e VI, possui um caráter político, e não jurídico, visto que a perda do mandato dependeria de decisão da Casa Legislativa a qual o parlamentar é vinculado. Tala processo é

iniciado mediante provocação da Mesa da respectiva casa ou por partido político com representação no Congresso Nacional. Neste caso, a decisão proferida possui natureza constitutiva, posto que modifica um status jurídico já existente.

Já o procedimento descrito no §3º, aplicável aos casos dos incisos III, IV e V, a perda do mandato ocorre automaticamente, não dependendo de decisão do Congresso que apenas declara a perda do mandato do parlamentar através da Mesa da respectiva Casa. Neste caso a decisão proferida possui caráter declaratório, visto que apenas atesta a existência do fato.

Nos casos de infringência ao artigo 54, as ações não serem compatíveis com o decoro parlamentar, ou ainda por sentença criminal transitada em julgado a decisão da manutenção ou não cabe a Câmara dos Deputados ou a o Senado Federal, conforme rápida leitura do §2º supracitado. Nesse caso, vale ressaltar ainda, que a escolha entre decretar ou não a perda do mandato é discricionária da casa, diferentemente da obrigação prevista no §3º.

Conforme bem descreve Alexandre de Moraes:

Percebe-se que a razão de existência do art. 55, inciso VI, e §2º, da Constituição Federal é de garantir ao Congresso Nacional a durabilidade dos mandatos de seus membros (deputados federais e senadores da República), com a finalidade de preservar a independência do Legislativo perante os demais poderes, tendo sua extensão delimitada, tão somente aos próprios parlamentares federais, por expressa e taxativa previsão constitucional. Trata-se pois, de uma norma constitucional especial e excepcional em relação à previsão genérica do art. 15, inciso III.<sup>12</sup>

Assim sendo, quanto aos parlamentares condenados criminalmente com trânsito em julgado, a perda do mandato não deve ser automática, visto que a própria Constituição estabeleceu que a “perda será decidida” pelo Congresso, através de um ato político e discricionário da respectiva Casa Legislativa. A Constituição outorga, assim, ao Parlamento, a possibilidade de emitir um juízo político de conveniência sobre a perda do mandato daquele congressista.

Historicamente, o artigo 15, inciso III, da atual Constituição Federal já em 1824 prescrevia a sanção de perda de direitos políticos decorrente de condenação criminal, somente se as pernas dos condenados fossem a de prisão ou degredo. As constituições posteriores, porém, não distinguiram as pernas criminais, que seriam

---

12 MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 275-276 p.

necessárias para que fosse criada a perda ou a suspensão dos direitos políticos, bastando para tanto, que houvesse condenação criminal.

Paulo Bonavides dialogando com Alexy também dispõem sobre qual que a interpretação mais adequada quando se está diante de um conflito de regras com o mesmo nível hierárquico:

Um conflito entre regras somente pode ser resolvido quando se usa uma cláusula de exceção, que remova o conflito, foi induzida numa regra ou pelo menos se uma das regras for declarada nula (ungültig). Juridicamente, segundo ele, uma norma vale ou não vale, e quando vale e é aplicável a um caso, isto significa que suas consequências jurídicas também valem.<sup>13</sup>

Assim sendo assim, solução apontada por Alexy para correção de eventual conflito se dá com a criação de cláusula de exceção, ou pela decretação de nulidade de uma das normas.

---

13 ALEXY, 2014 apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29ª edição. São Paulo: Malheiros. p. 285.

### 3 ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS FRENTE A DIVERGÊNCIA CONSTITUCIONAL

O tema em questão ainda espera uma construção jurisprudencial por parte do Supremo Tribunal Federal. Antes da emenda constitucional 35/2001, a emenda que permitiu deputados e senadores serem processados, independente de autorização do Congresso, o entendimento da Suprema Corte era no sentido de que na hipótese do art. 15, III, deve ser observado o procedimento do §2º do art. 55, cabendo ao Congresso decidir, em último caso, sobre a extinção do mandato parlamentar em razão da perda ou suspensão de direitos políticos por motivo de condenação transitada em julgado.

Segundo o próprio Gilmar Mendes, o próprio STF vem-se recusando a reavaliar a motivação que levou a Casa Legislativa a cassar o parlamentar por falta de decoro, embora controle a observância de garantias formais, como a da ampla defesa. Enseja grande discricionarismo político à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar.<sup>14</sup>

Dessa forma, torna-se aqui importante destacar a lição trazida pelo Ministro Moreira Alves, em cuja decisão o Supremo Tribunal Federal havia iniciado a pacificação do assunto:

Assim sendo, tem-se que, por esse critério da especialidade – sem retirar a eficácia de qualquer das normas em choque, o que só se faz em último caso, pelo princípio dominante no direito moderno, de que se deve dar a máxima eficácia possível às normas constitucionais -, o problema se resolve excepcionando-se da abrangência da generalidade do art. 15, III os parlamentares referidos no art. 55, para os quais, enquanto no exercício do mandato, a condenação criminal por si só, e ainda quando transitada em julgado, não implica a suspensão dos direitos políticos, só ocorrendo tal se a perda do mandato vier a ser decretada pela Casa a que ele pertencer.<sup>15</sup>

Entendimento este que foi modificado posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Penal 470 (“mensalão”), por maioria de votos (5x4), dando assim uma nova interpretação constitucional aos citados dispositivos ao entender pela possibilidade da perda automática do mandato, a partir do trânsito em julgado, de parlamentares federais que foram condenados criminalmente, em especial pela

14 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 824.

15 Trecho do voto do Min. Moreira Alves – STF 0 Pleno – Rextr. Nº 179.502-6/SP 0 Ementário nº 1.799-09.

prática de crimes contra a administração pública, em virtude da impossibilidade de manterem o mandato parlamentar face a suspensão dos direitos políticos derivados da sentença condenatória transitada em julgado, assim como será explicitado adiante.<sup>16</sup>

### 3.1 AÇÃO PENAL N. 470/MG (MENSALÃO)

No julgamento da Ação Penal n. 470/MG, de relatoria do a época ministro, Joaquim Barbosa, julgada em 17 de dezembro de 2012, tratando de assuntos relativos a graves crimes contra a Administração Pública, o Ministro Relator sustentou que a previsão constitucional acerca de decisão da Câmara ou do Senado sobre perda de mandato parlamentar condenado criminalmente se justificaria nas hipóteses em que a sentença condenatória não tenha decretado a perda do mandato pelo parlamentar, seja por não estarem presentes os requisitos legais para tanto, ou seja por ter sido proferida a sentença antes da expedição do diploma do parlamentar. Dessa forma, para o ministro, o procedimento estabelecido no artigo 55 da constituição da República, disciplinaria as hipóteses em que, por um juízo político, poderia ser decretada a perda de mandato eletivo parlamentar.<sup>17</sup>

Conforme foi destacado no julgamento:

É ao Supremo Tribunal Federal que compete a aplicação das penas cominadas em lei, em caso de condenação. A perda do mandato eletivo é uma pena acessória da pena principal (privativa de liberdade ou restritiva de direitos), e deve ser decretada pelo órgão que exerce a função jurisdicional, como um dos efeitos da condenação, quando presentes os requisitos legais para tanto.<sup>18</sup>

Segundo o próprio STF, tal situação deveria ser estendida também aos deputados estaduais e distritais conforme os artigos 27, §1º e 32, §3º, que determinam a aplicação das mesmas regras referentes à perda de mandato dos deputados federais, aos deputados estaduais e distritais.

Para essa corrente, o §2º do art. 55 da CF\88 não precisaria ser aplicado em todo e qualquer hipótese na qual o Deputado ou o Senador tenham sido condenados criminalmente, mas apenas nos casos em que a decisão condenatória não tenha decretado a perda do mandato parlamentar por não estarem presentes os

16 MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. 276 p.

17 Voto do Ministro Joaquim Barbosa na Ação Penal 470. Disponível em:

<<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

18 STF, Pleno, AP 470/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento: 17-12-2012.



requisitos legais do artigo 92, I, do Código Penal ou na hipótese de ter sido proferida anteriormente à expedição do diploma, com trânsito em julgado ocorrido em momento posterior.

Dessa forma, se na decisão condenatória, o supremo Tribunal Federal não determinou a perda do mandato eletivo, nos termos do artigo 92, I do Código penal, a perda do mandato somente poderia ocorrer se a maioria absoluta da Câmara ou do Senado assim votasse, aplicando-se assim o previsto no artigo 55, §2º da Constituição.

Já se a decisão condenatória do Supremo Tribunal Federal, determinasse a perda do mandato eletivo, nos termos do artigo 92, I do Código Penal, a perda do mandato se daria sem a necessidade da aprovação por votação pela Câmara ou Senado Federal (não se aplicando assim, o disposto no artigo 55, §2º da Constituição).

No caso da Ação penal 470/MG, contrariando o Ministro Joaquim Barbosa, o Ministro Revisor Ricardo Lewandowski, abriu uma divergência, pois para ele a condenação criminal configuraria apenas uma condição necessária, mas não suficiente para a perda dos respectivos mandatos parlamentares, os quais dependeriam da instauração do processo na Câmara ou Senado, que não poderiam deixar de fazê-lo.

A Ministra Rosa Weber acompanhando a divergência apresentada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, argumentou que “o juiz competente para julgar sobre o exercício do poder político, do poder de representação, em uma democracia, é o povo soberano, que o faz diretamente (caso de democracias cujas Constituições preveem o instituto do recall) ou por meio de seus representantes (caso da hipótese prevista no art. 55, VI e §2º, da Constituição brasileira)”. Para ela, “o mandato se reveste, durante o período para o qual constituído, da qualidade da intangibilidade, somente podendo ser afetado nas hipóteses e segundo os procedimentos expressamente previstos pela Constituição”<sup>19</sup>.

O Ministro Gilmar Mendes, buscou harmonizar as diversas disposições constitucionais sustentando que a condenação de parlamentares por crimes contra a Administração pública – crimes esses que dificilmente deixam de ser considerados

---

19 Voto da ministra Rosa Weber na Ação Penal 470. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

atos de improbidade administrativa (e improbidade administrativa também é causa de perda de mandato ou ainda de suspensão de direitos políticos segundo o artigo 15, inciso V da Constituição)-, em que o próprio juiz prevê a perda do mandato, seria necessário que a Câmara ou o Senado Federal apenas declarasse a perda do mandato.

O Ministro Marco Aurélio seguindo o entendimento do Ministro Joaquim Barbosa Relator da ação, considerou os efeitos do artigo 15, III da Constituição brasileira de 1988 automáticos defendendo que o §2º do artigo 55 da Constituição Federal de 1988 seria reservado a situações concretas em que não se tivesse como consequência da condenação a perda do mandato parlamentar.

O último Ministro a votar foi Celso de Mello que decidiu concordar com a distinção feita pelo Ministro Gilmar Mendes, ou seja, remanescem na esfera da Câmara e Senado Federal os casos em que o crime pelo qual foi condenado o parlamentar não contém, como elementar típica do tipo penal, ato de improbidade administrativa (que seria por si só causa de perda do mandato parlamentar e de suspensão de direitos políticos conforme artigo 15, inciso V da Constituição Federal).

O Ministro Celso de Mello ainda enfatizou a prevalência de decisão transitada em julgado, que guardaria relação com a concepção mesma de estado Democrático de Direito. Destacou ainda que a Constituição federal brasileira de 1988 conferiria ao Supremo Tribunal Federal o monopólio da última palavra em tema de interpretação das normas constitucionais afirmando que “a insubordinação legislativa ou executiva ao comando emergente de uma decisão judicial revela-se comportamento intolerável, inaceitável e incompreensível”<sup>20</sup>.

Dessa forma, o resultado do julgamento foi de cinco votos contra quatro para decretar a perda do mandato por decisão transitada em julgado de forma automática dos parlamentares.

Em outras palavras, se o Supremo Tribunal Federal determinar a perda do cargo, a respectiva Casa Legislativa do parlamentar deverá simplesmente cumprir a decisão. Já se o STF não determinar a perda do cargo, mesmo assim a Câmara ou o Senado Federal poderá entender que não é correto manter um

---

20 Voto da ministro Celso de Mello na Ação Penal 470. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

Deputado ou Senador com mandato quando ele tiver sido condenado e decidir pela perda do cargo, com base no artigo 55, §2º, da Constituição Federal de 1988. Portanto, se o Deputado Federal ou o Senador foi condenado criminalmente, com sentença judicial transitada em julgado, o STF poderá determinar a perda do mandato eletivo, nos termos do artigo 92, I do Código Penal. Nessa hipótese, não será necessária votação pela respectiva Casa, visto que a condenação já tem o condão de acarretar, por si só, a perda do mandato eletivo do respectivo parlamentar.

Segundo o Supremo Tribunal federal, a decretação da perda do mandato eletivo estaria sim dentre uma das suas competências, não havendo aqui violação do princípio da separação de poderes e funções, mas sim o puro exercício da função jurisdicional pela corte no caso da condenação dos réus detentores de mandato eletivo pela prática de crimes contra a administração pública. Segue trecho da decisão:

O supremo Tribunal Federal recebeu do Poder Constituinte originário a competência para processar e julgar os parlamentares federais acusados da prática de infrações penais comuns. Como consequência, é ao Supremo Tribunal Federal que compete a aplicação das penas cominadas em lei, em caso de condenação. A perda do mandato eletivo é uma pena acessória da pena principal (privativa de liberdade ou restritiva de direitos), e deve ser decretada pelo órgão que exerce a função jurisdicional, como um dos efeitos da condenação, quando presentes os requisitos legais para tanto.<sup>21</sup>

Ainda segundo o STF, a previsão contida no artigo 92, I e II, do Código Penal, seria um reflexo direito do disposto no artigo 15, III da Constituição Federal. Assim, uma vez condenado criminalmente um réu detentor de mandato eletivo, caberia ao Poder Judiciário decidir, em definitivo, sobre a perda do mandato. Não cabendo ao Poder Legislativo deliberar sobre aspectos de decisão condenatória criminal, emanada do Poder Judiciário, proferida em detrimento de membro do Congresso Nacional.

### 3.2 AÇÃO PENAL N. 694/MT E 863/SP

---

21 STF, Pleno, AP 470/MG. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

Posteriormente a decisão do STF na Ação do Mensalão, houveram outros entendimentos seguidos pela suprema corte. Dentre eles, os das ações penais 694 e 863, as quais serão objeto de estudo no presente capítulo.

A Ação Penal 694 trata de um desmembramento da Operação sanguessuga, deflagrada pela Polícia Federal, onde foi revelado um esquema criminoso para desvio de recursos públicos por meio da aquisição de veículos e equipamentos médicos superfaturados por parte de prefeituras através de licitações fraudulentas buscando favorecer o grupo Plan. Na mídia, esse caso tomou notoriedade pela quantidade de ambulâncias que estariam sendo objeto das licitações fraudulentas.

O Ministério Público alegou que o deputado federal apresentava emendas parlamentares ao orçamento geral da união, que deveriam ser destinadas a municípios do Estado do Rio de Janeiro para beneficiar as empresas vinculadas ao grupo.

Conforme descreveu o Ministro Luiz Roberto Barroso, revisor do caso:

Releva afirmar que a apresentação e emendas parlamentares, em si, é um ato lícito. Porém, no presente caso, verifica-se a infração do dever funcional, na medida em que o réu apresentou as referidas emendas com o claro intuito de beneficiar um grupo como o qual mantinha acordo prévio, conforme demonstrado acima, situação que constitui flagrante violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade da administração pública, e, no caso dos autos, infração penal. No ponto, de se destacar que desimporta à configuração do crime de corrupção passiva a prática de ato ilícito como contrapartida, podendo ser lícito o ato a ser praticado com o fim de beneficiar terceiros.

A pena aplicada ao deputado federal Paulo Feijó (a época vinculado ao PR do Rio de Janeiro) foi de 12 anos, seis meses e seis dias pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Quanto aos crimes de fraude em licitação e formação de quadrilha, o colegiado do Supremo Tribunal Federal reconheceu por unanimidade a prescrição dos crimes.

A primeira turma do STF decidiu. Seguindo a posição apresentada pelo ministro Luís Roberto Barroso, abrir um precedente determinando que a perda do mandato do parlamentar deveria ser declarada pela mesa Diretora da Câmara, e não decidida em votação no plenário da Câmara dos Deputados.

O Ministro Luís Roberto Barroso, por fim tratou da perda do mandato nos seguintes termos:

Por fim, embora a jurisprudência do Tribunal se direcione no sentido de caber à Casa Legislativa a decisão sobre a perda do mandato entendendo que em se tratando de pena privativa de liberdade, em regime fechado, por prazo superior ao restante para a conclusão do mandato, sua perda se dá como resultado direto e inexorável da condenação, sendo a decisão da Câmara dos Deputados vinculada e declaratória, na linha do que afirmei no MS 32.326/DF, sob minha Relatoria.<sup>22</sup>

O posicionamento levantado pelo Ministro Luís Roberto Barroso foi seguido pelos demais ministros do colegiado, a saber, pela relatora, ministra Rosa Weber, pelo presidente do colegiado, Marco Aurélio Mello, e pelos ministros Luiz Fux e Alexandre de Moraes.

O ministro no seu voto, ao explicar sua posição citou o inciso III do artigo 55 da constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a perda de mandato de deputados ou senadores. Segundo o qual, o parlamentar que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada, deverá ser alvo as sanção da perda do mandato.

O ministro, ainda tratando do artigo tratou:

A Constituição diz, com clareza, que quem faltar mais de 120 dias ou um terço das sessões legislativas perde o mandato por declaração da Mesa e não por deliberação do Plenário. Ora bem, quem está condenado à prisão em regime inicial fechado no qual precise permanecer por mais de 120 dias, a perda tem que ser automática.<sup>23</sup>

Assim, segundo o entendimento do ministro, já que seria impossível para o parlamentar faltar menos de 120 dias (isto é, um terço das sessões legislativas) a perda do mandato se daria de forma automática. Como a sessão legislativa é anual (equivalente a um ano), um terço significaria 4 meses (ou 120 dias). Portanto, se o parlamentar irá ficar preso durante mais de 120 dias, ele não poderá comparecer às sessões neste período, devendo assim de logo ser declarada a perda do seu mandato.

Já a Ministra Rosa Weber, relatora do caso tratou nos seguintes termos:

---

22 Voto do Ministro Luís Roberto Barroso na Ação Penal 694. Disponível em: <<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/05/A%C3%A7%C3%A3o-Penal-694.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

23 STF, Ação Penal 684/MT

É da competência das casas Legislativas decidir sobre a perda do mandato do Congressista condenado criminalmente (artigo 55, VI e § 2º, da CF). Regra excepcionada – adoção, no ponto, da tese proposta pelo eminente revisor, Ministro Luís Roberto Barroso -, quando a condenação impõe o cumprimento de pena em regime fechado, e não viável o trabalho externo diante da impossibilidade de cumprimento da fração mínima de 1/6 da pena para a obtenção do benefício durante o mandato e antes de consumada a ausência do Congressista a 1/3 das sessões ordinárias da Casa Legislativa da qual faça parte. Hipótese de perda automática do mandato, cumprindo à Mesa da Câmara dos Deputados declará-la em conformidade com o artigo 55, III § 3º, da CF. Precedentes: MC no MS 32.326/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, 01.9.2013.<sup>24</sup>

Assim sendo, a Ministra Rosa Weber acolhe a tese levantada pelo Ministro Luís Roberto Barroso no sentido de que já que a pena do parlamentar não comportaria o regime semiaberto antes dele poder comparecer a no mínimo 1/3 das sessões legislativas naquele ano. Já que seria impossível para o parlamentar comparecer a quantidade mínima de sessões no congresso, a perda do mandato parlamentar deveria ser apenas declarada pela Mesa da Câmara dos Deputados, conforme explicita o artigo 55, III, § 3º, da CF, sem que houvesse qualquer tipo de votação por parte dos parlamentares da Câmara dos Deputados.

Decisão neste mesmo sentido também se deu na ação penal 863/SP, na qual a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal condenou o deputado federal Paulo Maluf (PP-SP), pelo crime de lavagem de dinheiro, a 7 anos, 9 meses e 10 dias de reclusão, em regime inicial fechado, mais 248 dias-multa, aumentado em três vezes. O STF decidiu ainda que enquanto houver movimentação do dinheiro oriundo de lavagem, o crime está sendo cometido, de forma permanente, e não pode ser aplicada a prescrição da pena (tese levantada pelo ministro relator Luiz Edson Fachin e seguida pelos demais ministros da corte). Para ele a data da prescrição só começaria a ser contada a partir do momento em que as autoridades descobriam o crime, e não da data do cometimento do crime. Tal argumentação foi acompanhada pelos ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Luiz Fux, ficando vencido apenas o Ministro Marco Aurélio, para quem a prescrição já começaria a correr a partir da data do cometimento do crime.<sup>25</sup>

24 Voto da Ministra Rosa Weber na Ação Penal 694. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501194>>. Acesso em: 2 de outubro de 2018.

25 CONSULTOR JURÍDICO. **Lavagem dinheiro ocorre enquanto houver movimentação, diz STF ao condenar Maluf**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-23/lavagem-ocorre->

Ao fim da sentença, o Ministro Luís Edson Fachin ressaltou adotar a tese que já havia sido fixada na ambiência da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Penal 694, de relatoria da Ministra Rosa Weber, após aderir à proposta do Ministro Roberto Barroso, decidindo que a condenação imposta implicaria na perda automática do mandato parlamentar, independente da manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, mesmo que o artigo 55, § 2º da Constituição determine que a decisão decretando a perda do mandato parlamentar seja tomada pelo plenário da casa legislativa a que pertença o sentenciado, por maioria absoluta, se torna impossível materialmente e juridicamente para o parlamentar comparecer à casa legislativa e exercer o mandato já que deverá permanecer em regime fechado por prazo superior ao período remanescente do seu mandato. Dessa forma deve ser aplicado no caso o artigo 55, III da Constituição que comina a sanção de perda do mandato ao parlamentar que deixe de comparecer à terça parte das sessões ordinárias em cada sessão legislativa. Devendo-se ainda aplicar ao caso o disposto no artigo 56, II da Constituição que prevê a perda do mandato parlamentar para o parlamentar que se afastar por prazo superior a 120 dias.

Vale lembrar por fim, que seguindo tal entendimento, caso o Deputado ou Senador seja condenado a uma pena em regime aberto ou semiaberto, a condenação criminal não geraria a perda automática do cargo por declaração da mesa da Câmara ou do Senado. Em tal caso, o plenário da Câmara de Deputados ou o Senado Federal iriam deliberar, nos termos do artigo 55, § 2º, se o parlamentar condenado deverá ou não perder o mandato. Em caso de negativa, o parlamentar poderia continuar seu exercício. Tal caso chegou a ocorrer com o Deputado condenado João Rodrigues do PSD de Santa Catarina, que a noite cumpria a pena em regime semiaberto no complexo penitenciário da Papuda, ao passo em que de dia exercia a atividade de Deputado Federal. Situação está que lhe foi garantida por liminar concedida pelo ministro Luís Roberto Barroso.<sup>26</sup>

Caso similar também é o do deputado Celso Jacob, do MDB (à época PMDB) do Rio de Janeiro. O Deputado voltou a trabalhar na Câmara dos Deputados

---

enquanto-houver-movimentacao-stf-condenar-maluf>. Acesso em: 02 out. 2018.

26 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro garante ao deputado João Rodrigues cumprimento da pena em regime semiaberto**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380845>>. Acesso em: 03 out. 2018.

após ter sido autorizado pelo juiz Valter André Bueno de Araújo, da Vara de Execuções Penais do Distrito Federal, a cumprir sua pena em regime semiaberto. O parlamentar cumpria pena no complexo penitenciário da Papuda condenado por falsificação de documentos e dispensa de licitação para construção de uma creche na cidade de Três Rios (RJ), quando foi prefeito da cidade.<sup>27</sup>

Se o Deputado ou Senador for condenado a mais de 120 dias em regime fechado: a perda do cargo será uma consequência lógica da condenação. Neste caso, caberá à Mesa da Câmara ou do Senado apenas declarar que houve a perda (sem poder discordar da decisão do STF), nos termos do art. 55, III e § 3º da CF/88.

- Se o Deputado ou Senador for condenado a uma pena em regime aberto ou semiaberto: a condenação criminal não gera a perda automática do cargo. O Plenário da Câmara ou do Senado irá deliberar, nos termos do art. 55, § 2º, se o condenado deverá ou não perder o mandato.

### 3.3 AÇÃO PENAL N. 996

Por fim, jurisprudência mais atual do Supremo Tribunal Federal sobre o tema se deu na Ação Penal 996, na qual o deputado federal Nelson Meurer (PP-PR) e seus filhos Nelson Meurer Jr. e Cristiano Augusto Meurer são acusados pela prática de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, por envolvimento em desvios em contratos da Petrobras.

O deputado federal Nelson Meurer (PP/PR) foi condenado à pena de 13 anos, 9 meses e 10 dias em regime inicial fechado, pela prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Nelson Meurer Junior, filho do parlamentar, foi condenado a 4 anos, 9 meses e 18 dias de reclusão, em regime inicial semiaberto, por corrupção passiva. Já o réu Cristiano Augusto Meurer, também filho do parlamentar, teve extinta sua punibilidade diante do reconhecimento da prescrição.

Quanto a dosimetria da pena, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu que dos 30 fatos imputados como corrupção passiva a Nelson Meurer, sete estariam prescritos, pois ocorreram entre 2008 e 2009, ficando assim o

---

27 AGÊNCIA BRASIL. **Deputado que cumpre pena no regime semiaberto volta ao trabalho na Câmara.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/deputado-que-cumpre-pena-no-regime-semiaberto-volta-ao-trabalho-na-camara>>. Acesso em: 03 out. 2018.



réu inclusive neste crime por 23 vezes. Em relação à lavagem de dinheiro, dos sete fatos imputados. A pena final dessa forma ficou fixada em 13 anos, 9 meses e 10 dias de reclusão, em regime inicial fechado, e o pagamento de 122 dias-multa (com cada dia equivalendo a três salários mínimos vigente à época do último fato).

Já para o filho do deputado, Nelson Meurer Júnior, foi fixada a pena de 4 anos, 9 meses e 18 dias de reclusão, em regime semiaberto, e 31 dias-multa equivalendo, no caso a dois salários mínimos vigentes à época do último fato).

Por fim, em relação a Cristiano Augusto Meurer, a Segunda Turma reconheceu extinta por completa a punibilidade por prescrição, pois a única conduta que geraria a sanção penal teria ocorrido em junho de 2008.

Em se tratando da perda do mandato parlamentar propriamente dito, a Turma decidiu, por maioria dos votos dos ministros, que seria necessário comunicar à Mesa da Câmara dos Deputados, por meio de ofício, sobre a condenação de Nelson Meurer, assim que a decisão transitasse em julgado, para que a Câmara dos Deputados deliberasse, sobre a eventual perda do mandato eletivo parlamentar, conforme previsto no inciso VI, § 2º, do artigo 55 da Constituição Federal de 1988.

Com base no total da pena aplicada no caso em análise, que foi de 13 anos, 9 meses e 10 dias, e o regime fechado do cumprimento inicial da pena, o relator, fazendo referência à decisão da Primeira Turma na AP 618, o ministro Celso de Mello vota pela perda automática do mandato do parlamentar Nelson Meurer.

Divergência nesse ponto foi iniciada pelo ministro Dias Toffoli. Lembrando que seu voto no julgamento da AP 470 (mensalão) e na Ação penal 618, nas quais, após condenar um parlamentar do Rio de Janeiro, a Primeira Turma seguiu seu entendimento no sentido de que fosse oficiada a Mesa da Câmara para deliberar sobre eventual perda de mandato, o ministro porém rejeitou a tese da perda automática do cargo parlamentar. Para ele, caberia à Casa Parlamentar manifestar-se sobre a questão conforme disposição do inciso VI, §2º, do artigo 55 da Constituição Federal. Também seguiram esse entendimento os ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.

O Ministro Ricardo Lewandowski manifestou-se nos seguintes termos:

A perda do mandato configura, pois, uma sanção excepcional, que se encontra regradada, adicionalmente, pelo art. 55, I, II e VI, da Lei Maior, ao passo em que sua extinção acha-se disciplinada nos incs. III, IV e V do mesmo dispositivo.

Na presente ação penal, a hipótese é de aplicação do disposto no art. 55, VI, §2º, da Constituição Federal. Nessa situação diferenciada, a perda do mandato não será automática, embora seja vedado, desde logo, aos parlamentares atingidos pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos, disputar novas eleições, porquanto perderam a condição de elegibilidade. Veja-se, a propósito, o Resp 13.324/SP do Tribunal Superior Eleitoral. Assinalo, por oportuno, que a hipótese de perda do mandato eletivo decorrente de condenação criminal transitada em julgado, também encontra respaldo na legislação infraconstitucional, ou seja, no art. 92, I a e b, do Código Penal, o qual, no entanto, deve ser interpretado em harmonia com o que dispõe a carta Magna, e não o contrário.<sup>28</sup>

Seque abaixo o que ficou determinado em ata sobre a questão da perda do mandato parlamentar no presente caso:

E por fim, quanto à perda do mandato parlamentar, a Turma, por maioria, deliberou que a perda do mandato não é automática e nos termos da divergência inaugurada pelo Ministro Dias Toffoli determinou, após o trânsito em julgado, oficial-se à Câmara dos Deputados, vencidos os Ministros Relator e Revisor.<sup>29</sup>

Portanto, verifica-se que nesse caso o Supremo Tribunal Federal decide de forma contrária ao entendimento que vinha se firmando no plenário a partir da Ação Penal 470, da perda automática do mandato, bem como do entendimento da 1ª Turma, da obrigação da Mesa da Câmara ou Senado de declarar a perda no caso do parlamentar ser condenado a pena restritiva de liberdade em regime fechado por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias.

Assim sendo, a Segunda Turma do STF, por três votos a dois, decide que a perda do cargo não é automática e o parlamentar Nelson Meurer, mesmo após ser condenado por sentença judicial transitada em julgado, só poderá perder o mandato se assim for decidido pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados. O relator Luiz Edson Fachin e o revisor Celso de Mello entendiam que deveria haver perda automática do cargo, enquanto Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes consideraram que caberia ao STF a comunicação a Câmara.

---

28 Voto do Ministro Ricardo Lewandowski na Ação Penal 996. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-ministro-lewandowski-meurer.pdf>>. Acesso em: 5 de outubro de 2018.

29 Ata de Decisão de Julgamento na Ação Penal 996 proferida pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4572022&ext=RTF>>. Acesso em: 5 de outubro de 2018.

#### **4 PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO QUE BUSCAM ESCLARECER A APARENTE DIVERGÊNCIA**

Em meio a tantas decisões totalmente divergentes por parte do Supremo Tribunal Federal no que tange à possibilidade da perda automática do mandato parlamentar, o Próprio parlamento, buscando corrigir e fazer constar expressamente no texto constitucional que a perda do mandato deveria ser decretada pelo próprio Supremo Tribunal em determinados casos, evitando dúvidas acerca da deliberação, pela Casa Legislativa a que o parlamentar pertence, sobre a manutenção ou não do mandato do parlamentar que tenha sido condenado criminalmente com sentença transitada em julgado.

Tal proposta apesar de ter ganhado força em alguns momentos da democracia ainda é tema de intensas discussões no âmbito do Congresso Nacional, visto que alguns parlamentares que seriam prejudicados diretamente com sua aprovação estariam participando do processo legislativo da pretensa alteração constitucional.

Dessa forma, foi formulada a Proposta de Emenda à Constituição número 18/2013, no Senado Federal, a qual estabelece a ocorrência da perda automática dos mandatos quando o parlamentar for condenado com sentença transitada em julgado por crimes contra a Administração Pública ou por improbidade administrativa. Seu principal signatário à época, o Senador Jarbas Vasconcelos, visava dar segurança jurídica a situações em que detentores de mandato do Poder Legislativo venham a ser condenados pelas infrações de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública, tenham desde a condenação a perda do mandato decretada, não dependendo assim, da mudança de entendimento que ocorre entre as Turmas e o Pleno do Supremo Tribunal Federal.

##### **4.1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2013, NO SENADO (Nº 313/2013, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)**

Tendo em vista as mudanças de entendimento das instâncias judiciais, bem como a movimentação do Poder Judiciário para que fosse dada interpretação distinta da forma de interpretação gramatical do artigo 55 da Constituição Federal,

tramita no Congresso Nacional, Proposta de Emenda à Constituição de número 18, de 2013, a qual visa alterar o artigo da Constituição de forma a tornar a perda do mandato parlamentar automática nos casos em que este tenha sido condenado por improbidade administrativa ou crime contra a Administração Pública.

Buscava a PEC em seu texto inicial, modificar o artigo 55 nos seguintes termos:

Art. 55 [...]

§3º-A – A perda do mandato será automática, nas hipóteses dos incisos IV e VI, quando a perda dos direitos resultar de condenação por improbidade administrativa ou de prática de crime contra a administração pública, com sentença transitada em julgado.

§3º-B – Na hipótese do parágrafo anterior, a Mesa da respectiva Casa Legislativa limitar-se-á a declarar a perda do mandato.

§4 – A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até a s deliberações finais de que tratam os §§ 2º, 3º e 3º-A.<sup>30</sup>

Essa proposta de emenda à Constituição, de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos, possui como escopo principal a resolução da aparente contradição constitucional em se tratando da decretação automática ou não da perda do mandato do parlamentar pelo judiciário.

Dessa forma se seguiu a exposição de motivos da PEC nº 18/2003:

A proposição que ora submetemos à apreciação dos eminentes pares tem o objetivo de elucidar as recentes querelas que envolvem a interpretação dos efeitos de uma condenação criminal sobre o exercício de mandato no Congresso Nacional. A disciplina de tal maneira, dessa forma esclarecedora, que, por força da Constituição são contemplados pelas determinações constitucionais relativas aos congressistas.

Evita-se que o parlamentar venha a perder o seu mandato em face de condenação criminal por delito de trânsito, por exemplo, ou mesmo em razão do que alguns crimes menores, uma vez que a condenação criminal transitada em julgado implica perda dos direitos políticos, e é incongruente, antinômico, naturalmente, o exercício de mandato parlamentar por quem é destituído de direitos políticos.

Hoje, por decisão do Supremo Tribunal Federal, vige o entendimento de que a condenação criminal trará como consequências a perda do mandato parlamentar. Tal decisão, entretanto, deu-se por apertada

---

30 BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112161](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112161)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

maioria, além de reverter jurisprudência histórica. Dessa forma vivemos um ambiente de alguma insegurança, a exigir de melhores e mais precisas definições.

Por outra parte, o exame histórico do processo constituinte aponta em sentido diverso do entendimento adotado pelo STF: quando o texto inicial propunha que a condenação criminal implicasse perda de mandato, uma emenda regularmente apresentada pelo constituinte Antero de Barros e destacada pelo constituinte Fernando Lyra, propôs que nessa hipótese somente a manifestação do Plenário poderia decidir a perda de mandato. A emenda foi formalmente aprovada, após debate esclarecedor e manifestação favorável do Relator da constituinte, Bernardo Cabral.

Assim, em tese, até a decisão recente do STF, a matéria se encontrava claramente definida. Não é este, entretanto o seu contexto atual. O tema se encontra no momento sob algumas sombras, o que torna necessária uma definição que o torne isento de dúvidas e questionamentos.

Diante desse quadro, a proposta que ora apresentamos busca contribuir para aclarar a matéria, conferir à sua disciplina constitucional equilíbrio e temperança, além de trazer deliberação final a esse respeito a seu leito natural, o Congresso Nacional, evitando assim a chamada judicialização da política.

Solicitamos aos eminentes pares a devida atenção e o imprescindível apoio para o exame e a aprovação da proposta que ora apresentada.<sup>31</sup>

Dessa forma se depreende a vontade do legislador no sentido de proteger o parlamentar de perder o mandato em decorrência de “crimes menores”, bem como tornaria automática a perda dos direitos políticos para os crimes que fossem incongruentes com o exercício parlamentar.

Além do mais, em tal Projeto de Emenda a constituição o legislador também buscava contribuir para aclarar a matéria conferindo equilíbrio a Constituição, evitando mudança de entendimentos pelo judiciário bem como o que chamou de “judicialização da política”. Vale lembrar ainda, que tal projeto foi apresentado quando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal era de ser a favor da perda automática do mandato parlamentar como efeito direto da condenação criminal transitada em julgado, conforme o artigo 92, I do Código Penal, posicionamento este, adotado durante o julgamento da Ação Penal nº 470, em dezembro de 2012.

---

31 BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112161](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112161)> Acesso em: 23 de outubro de 2018

Defendeu dessa forma o Senador Jarbas Vasconcelos:

Como é de conhecimento público, o Congresso Nacional está às portas de um provável tensionamento com o Supremo Tribunal Federal, em decorrência da iminente finalização da Ação Penal nº 470, a chamada ação penal dos mensaleiros, que trata do julgamento dos mensaleiros do PT e de outros partidos, denunciados por improbidade administrativa praticada durante o governo do ex-Presidente Lula.

Ainda que esteja pendente a publicação do Acórdão, aguardado para os próximos dias, e ainda que haja a expectativa de recursos por parte da defesa dos réus, na eventualidade da confirmação das penas de prisão de alguns deles, como os Deputados José Genoíno e João Paulo Cunha, dos Partidos dos Trabalhadores, à Câmara dos Deputados não restará outra opção que não seja obedecer à decisão daquela Corte, declarando a perda de seus mandatos, uma vez que é incompatível o exercício de mandato parlamentar por alguém condenado à pena de privação de liberdade.

Com interpretações divergentes do texto da Constituição Federal, os dois órgãos se declaram titular da competência de decidir sobre a perda dos mandatos dos Deputados condenados. O imbróglio envolvendo o Congresso Nacional em especial a Câmara dos Deputados e o Supremo, tomou os noticiários com declarações de Ministros e Deputados, mas, até agora, não se chegou a um entendimento. Estamos na condição de espectadores e sabemos que, se não houver sabedoria por parte do Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves, esse desfecho poderá causar uma rusga desnecessária como o Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, Sr. Presidente, não podemos ficar assistindo passivamente a posicionamentos como aquele do ex-Presidente daquela Casa, Deputado Marco Maia, que, logo após o julgamento do mensalão, insistia que o Plenário deveria ter a palavra final a respeito do mandato dos condenados na Ação Penal nº 470. Não é possível que haja interpretação diferente da expressada pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou que os réus condenados perdessem, também, os seus mandatos parlamentares.

Apesar disso, vez ou outra, vemos pessoas públicas insistindo na tese de que o Plenário é soberano, quando se trata de perda de mandatos, ainda que haja sentença transitada em julgado.

Por essa razão, para evitar que a celeuma se prolongue por mais tempo e por considerar que o decoro requerido de um parlamentar não pode conviver como a comprovada falta de ética e probidade no trato da coisa pública, a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2013, que apresentei como apoio de mais de 27 Senadores, acrescenta os §§ 3º-A e 3º-B ao art. 55 da Constituição Federal, prevendo que: “A perda do mandato será automática [...] quando a perda dos direitos resultar de condenação por improbidade administrativa ou da prática de crimes contra a Administração

Pública, com sentença transitada em julgado”. Prevê, ainda, que: “(...) a Mesa da respectiva Casa legislativa limitar-se-á a declarar a perda do mandato.”<sup>32</sup>

Dessa forma, destaca-se que mesmo após a condenação transitada em julgado, seria um meio de promoção de um controle das decisões do STF, sendo diretamente influenciada pela teoria dos freios e contrapesos, de modo a limitar a interferência do Judiciário no Poder Legislativo.

Além do mais, o dever do Legislativo é de defender as reivindicações dos cidadãos, tal projeto obteve amplo apoio popular visto que buscava de certa forma moralizar a política brasileira melhorando a democracia representativa na qual vivemos.

Quanto ao trâmite da proposta, após debate no Plenário do senado, visto que se tratava de uma matéria de votação aberta, bem como a rejeição da proposta não seria bem recebida tanto pela população, quanto pela imprensa, o Projeto de Emenda a Constituição foi aprovado, com 69 (sessenta e nove) votos no primeiro turno, com apenas 1 (um) voto pela rejeição e 61 (sessenta e um). O Senado deu dessa forma o primeiro passo para uma provável mudança na Constituição.

Problema, porém, houve na votação do projeto pela Câmara dos Deputados. Em 13 de setembro de 2013 a PEC foi remetida à Câmara e desde então, há mais de 5 anos, aguarda sua apreciação pelo Pleno.

#### 4.2 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36, DE 2017, NO SENADO

A Proposta de Emenda à Constituição nº36 de 2007, de autoria do senador Romário, também modifica o artigo 55º da Constituição, porém para instituir a perda automática dos mandatos parlamentares em todos os casos de crimes que estejam previstos na Lei da Ficha Limpa. Ou seja, em caso de condenação por crimes que ensejem a inelegibilidade, a perda do mandato do parlamentar se dará de forma automática. Dentre os atos elencados na Lei da Ficha Limpa, incluem-se, tráfico de drogas, formação de quadrilha, estupro, trabalho análogo à escravidão,

---

32 BRASIL. SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal nº 49, de 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=15800>>. Acesso em: 23 de outubro de 2018

crimes contra a vida, lavagem de dinheiro, abuso de autoridade, dentre vários outros.

Apenas caso a condenação não se dê por causa de crime lista do na Lei da Ficha Limpa, ou seja, não provoquem a inelegibilidade, a perda do mandato continuaria submetida à decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Segundo seu texto inicial, o artigo 55 da Constituição Federal passaria a vigorar da seguinte forma:

Art.55.....

VI- Que sofrer condenação em sentença transitada em julgado:

- a) Por crime comum previsto na lei que trata o §9º do art. 14, cujo cometimento resulte em inelegibilidade;
- b) Por crime não previsto na alínea a.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, b, a perda do mandato será decidido pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V e VI, a, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

..... (NR)<sup>33</sup>

Tal proposta, serviria para buscar o equacionamento e a moralização das consequências de condenações criminais proferidas contra Deputados e Senadores após condenações criminais contrárias a lei da Ficha Limpa.

O Senador Romário argumenta que a Constituição sustenta uma “contradição”, uma vez que um parlamentar pode se tornar inelegível em virtude de um crime comprovado mas, ao mesmo tempo, manter o seu mandato. Para o senador, isso também avilta a imagem do Parlamento, que convive com membros condenados.

Seque trecho da Justificação do Projeto de Lei:

A atual redação da Constituição permite que parlamentares que sejam condenados e, mesmo presos permaneçam no exercício do

33 BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7242208&disposition=inline>> Acesso em: 23 de outubro de 2018



mandato, até que a respectiva Casa Legislativa, mediante provocação de Mesa ou de partido político, decida pela perda do cargo.

O dispositivo constitucional deve ser entendido como garantia da autonomia do Poder Legislativo, para impedir que um Congressista perca seu mandato por um crime de menor consequência.

Impõe-se, entretanto, que, para que esse objetivo seja plenamente alcançado e igualmente, se evite uma sensação de impunidade no seio da sociedade civil, que se possa já de início separar os crimes mais graves.

Efetivamente, a situação atual, além de aviltar a imagem do Parlamento, já profundamente desgastada, ainda cria verdadeira contradição com os ditames da Lei da Ficha Limpa.

Vale dizer, cidadãos são considerados inelegíveis em virtude de condenações proferidas por órgãos colegiados por crimes graves, mas parlamentares, ainda que condenados por esses mesmos crimes em sentença transitada em julgado, podem eventualmente continuar no exercício do mandato.<sup>34</sup>

Quanto a tramitação da proposta, esta já foi lida em plenário, teve seu relator decretado pelo Senador Edison Lobão, Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 09/11/2017, que é o atual Senador Randolfe Rodrigues. Atualmente o projeto se encontra pronto para ser posto em pauta e votado na CCJ.

Tal projeto é de importância ímpar em se tratando da questão da segurança jurídica no país, visto que mesmo na Suprema Corte, há três posicionamentos distintos. Tal projeto seria a solução ideal para clarear o aparente conflito constitucional de normas Constitucionais, restando portanto aos parlamentares a aprovação da referida PEC que é de interesse de toda a população.

---

34 BRASIL. SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7242208&disposition=inline>> Acesso em: 23 de outubro de 2018

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim sendo, as divergências de entendimento entre os ministros do Supremo Tribunal Federal no que tange à possibilidade da perda automática do mandato de Deputados Federais e Senadores, não é saudável para a manutenção da segurança jurídica no país.

O Supremo Tribunal Federal é o principal órgão para a interpretação e efetivação dos diversos princípios previstos constitucionalmente, cabendo também a este, a interpretação no caso dos princípios serem frontalmente contrários as regras previstas no ordenamento infraconstitucional. Devendo-se portanto buscar-se uma interpretação que se alinhe com os princípios constitucionais, lembrando-se que o modo de interpretar a lei, também é uma fonte criadora de direito.

A manutenção do mandato de um mandato parlamentar condenado criminalmente é paradoxal, visto que a atividade legislativa não deve ser exercida por alguém que comprovadamente se utilizou do cargo de parlamentar para satisfação de interesses pessoais, não cumprindo com a fé pública que lhes foi promulgada pelo povo.

Não é moralmente aceitável, dessa forma, aceitar que um parlamentar julgado e condenado pelo Supremo Tribunal Federal, não perca os direitos políticos (assim como o mandato) por conivência de seus colegas que também estão a exercer mandato eletivo.

Assim sendo, o interprete não deve ler a o texto constitucional de forma eminentemente formalista. No atual conjunto normativo, porém, afirmar que a Casa do parlamentar teria a discricionariedade para se abster de extinguir os mandatos dos parlamentares seria, de certa forma, desconsiderar a sentença prolatada pelo Supremo Tribunal Federal. Essa solução não parece se encaixar no sistema de controle advindo da Emenda Constitucional 35/2001, visto que o Tribunal investiria grande quantidade de tempo e energia em um julgamento que poderia ser descartado pelo Legislativo.

Foi visto ainda que, em virtude das diversas decisões da Suprema Corte, o próprio Legislativo tenta esclarecer a questão através de duas Propostas de Emenda à Constituição, a mais nova objetivando a perda do mandato nos casos de crimes que ensejem a inelegibilidade do parlamentar, ou seja, qualquer dos atos

elencados na Lei da Ficha Limpa. Entretanto, tal tema também acaba por dividir o legislativo.

Assim sendo, enquanto uma futura norma que pacifique o tema não é aprovada, deve se optar por uma interpretação sistêmica do texto constitucional objetivando a preservação do modelo de controle consagrado pela Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Deputado que cumpre pena no regime semiaberto volta ao trabalho na Câmara. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-06/deputado-que-cumpre-pena-no-regime-semiaberto-volta-ao-trabalho-na-camara>>. Acesso em: 03 out. 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo: Descomplicado. 23 ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 15-16 p.

ALEXY, 2014 apud BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 29ª edição. São Paulo: Malheiros. p. 285.

Ata de Decisão de Julgamento na Ação Penal 996 proferida pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4572022&ext=RTF>>. Acesso em: 5 de outubro de 2018.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal nº 49, de 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=15800>>. Acesso em: 23 de outubro de 2018

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112161](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112161)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7242208&disposition=inline>> Acesso em: 23 de outubro de 2018

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7242208&disposition=inline>> Acesso em: 23 de outubro de 2018

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda á Constituição nº 18/2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=112161](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=112161)> Acesso em: 23 de outubro de 2018

BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958. P. 459.

CONSULTOR JURÍDICO. Lavagem dinheiro ocorre enquanto houver movimentação, diz STF ao condenar Maluf. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-23/>>

lavagem-ocorre-enquanto-houver-movimentacao-stf-condenar-maluf>. Acesso em: 02 out. 2018.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 1332-1333 p

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 670 p.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 824.

\_\_\_\_\_. Curso de Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 942.

MORAES, Alexandre De. Direito Constitucional. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

STF, Ação Penal 684/MT

\_\_\_\_\_, Pleno, AP 470/MG, rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento: 17-12-2012.

\_\_\_\_\_, Pleno, AP 470/MG. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_ – Pleno – Rextr. Nº 179.502/SP – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 8 set. 1995, p. 28.389; STF – 1ª T. Rextr. Nº 418.876-7/MT – Rel. Min. Sepúlveda Percece, Diário da Justiça, 4 junho 2004 – Ementário nº 2154-4.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministro garante ao deputado João Rodrigues cumprimento da pena em regime semiaberto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380845>>. Acesso em: 03 out. 2018.

Trecho do voto do Min. Moreira Alves – STF 0 Pleno – Rextr. Nº 179.502-6/SP 0 Ementário nº 1.799-09.

Voto da ministra Rosa Weber na Ação Penal 470. Disponível em: <<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

Voto da Ministra Rosa Weber na Ação Penal 694. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13501194>>. Acesso em: 2 de outubro de 2018.

Voto da ministro Celso de Mello na Ação Penal 470. Disponível em:  
<<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

Voto do Ministro Joaquim Barbosa na Ação Penal 470. Disponível em:  
<<https://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

Voto do Ministro Luís Roberto Barroso na Ação Penal 694. Disponível em:  
<<https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/05/A%C3%A7%C3%A3o-Penal-694.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2018.

Voto do Ministro Ricardo Lewandoski na Ação Penal 996. Disponível em:  
<<https://www.conjur.com.br/dl/voto-ministro-lewandowski-meurer.pdf>>. Acesso em: 5 de outubro de 2018.